

**Ochrana oznamovatelů  
v právním řádu České republiky  
v kontextu směrnice o ochraně osob,  
které oznamují porušení práva Unie  
(2019/1937)<sup>1</sup>**

**Protection of Whistleblowers  
in Legal Order of the Czech Republic  
within the Context of the Directive on the Protection  
of Whistleblowers for Persons Who Report on Violations  
of the European Union Law (2019/1937)**

**Jakub Morávek<sup>2</sup>  
Jan Pichrt<sup>3</sup>**

---

**Abstract:** *The paper is focused on protection of whistleblowers in the legal order of the Czech Republic within the context of the Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the Protection of Persons Who Report Breaches of the Union Law. Specifically, the paper deals with the previous and the current proposals for the legal regulation of the whistleblowers' protection.*

**Key Words:** *Labour Law; Whistleblowing; Protection of Whistleblowers; Transposition Legislation; the Czech Republic.*

**Abstrakt:** *Příspěvek se zaměřuje na ochranu oznamovatelů v právním řádu České republiky v kontextu směrnice Evropského parlamentu a Rady*

---

<sup>1</sup> Příspěvek je překladem textu autorů, který byl zpracován pro projekt Visegrad Fund č. 21930021 s názvem „Workplace Whistleblowers' Protection in the V4 Countries, France and Slovenia (WhistlePro)“. Příspěvek zohledňuje právní stav ke dni 28. února 2021. Příspěvek vznikl díky finanční podpoře poskytované v rámci výzkumného projektu na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze s názvem „Soukromé právo a výzvy dneška“, id. č. PROGRES Q03, a projektu Výzkumného centra na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze (UNCE) č. UNCE/HUM/034 s názvem „Závislá práce v 21. století – otázky a výzvy“.

<sup>2</sup> Autor působí na Katedře pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze jako docent a tajemník. Je místopředsedou České společnosti pro pracovní právo a právo sociálního zabezpečení a advokátem v Praze.

<sup>3</sup> Autor je vedoucím Katedry pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, předsedou České společnosti pro pracovní právo a právo sociálního zabezpečení a advokátem v Praze.

(EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie. Konkrétně příspěvek pojednává o dřívějších a stávajících návrzích zákonné úpravy ochrany oznamovatelů.

**Klíčová slova:** Pracovní právo; whistleblowing; ochrana oznamovatelů; transpoziční legislativa; Česká republika.

## Úvod

Problematika whistleblowingu je v České republice intenzivněji diskutována od přelomu let 2008 a 2009. V té době se na Úřad pro ochranu osobních údajů v rámci plnění oznamovací povinnosti podle § 16 (dnes již zrušeného) zákona č. 101/2000 Sb. o ochraně osobních údajů obrátilo několik společností zapojených do nadnárodních koncernových struktur. Jejich cílem bylo registrovat vnitřní systémy whistleblowingu v reakci na americký federální zákon Sarbanes-Oxley Act z roku 2002.

Mimo jiné i v reakci na tato oznámení se začala problematice věnovat odborná veřejnost a publikovala k ní několik prvních článků.<sup>4</sup> Ty vycházely *de facto* souběžně s prvními zprávami a materiály vydávanými neziskovým sektorem.<sup>5</sup> Následovaly odborné konference a diskuzní fóra.<sup>6</sup>

Relativně krátce na to objevili whistleblowing i političtí představitelé, kteří vytušili jeho politický potenciál, zejména v souvislosti s bojem proti korupci. Následovala řada neúspěšných pokusů o přijetí právní úpravy whistleblowingu.

Předložený příspěvek stručně rekapituluje dosavadní legislativní snahy, rámcově poukazuje na stávající instituty ochrany oznamovatelů v právním řádu České republiky a pojednává o aktuální podobě návrhu zákona o ochraně oznamovatelů, jímž by měla být transponována směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie (dále jen „směrnice č. 2019/1937“).

<sup>4</sup> Blíže viz například PICHRT, J. a J. MORÁVEK. Whistleblowing. *Právo pro podnikání a zaměstnání*. 2009, roč. 18, č. 7-8, s. 19-25. ISSN 1801-6014; a PICHRT, J. ed. *Whistleblowing*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2013. 260 s. ISBN 978-80-7478-393-7.

<sup>5</sup> Blíže viz například *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice*. 1. vyd. Praha: Transparency International, 2009. 71 s. ISBN 978-80-87123-11-9.

<sup>6</sup> Například mezinárodní konference „Whistleblowing a související aspekty“ (Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, Praha, 12. 9. 2013) a „Výzva pro Českou republiku: Whistleblowing jako ochrana finančních zájmů občanů EU“ (Oživení, o.s., Praha, 17. - 18. 9. 2015).

## 1 Dosavadní legislativní návrhy zákonné úpravy whistleblowingu

V současné době jsou v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky projednávány dva na sobě nezávislé návrhy zákonné ochrany oznamovatelů, jejímž prostřednictvím by mělo dojít k transpozici směrnice č. 2019/1937. Jedná se o dne 22. července 2020 předložený návrh poslanců z opoziční Pirátské strany.<sup>7</sup> Vedle toho jde o dne 9. února 2021 předložený vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů a o návrh doprovodného změnového zákona.<sup>8</sup>

Byť lze hodnotit návrh Pirátské strany z řady hledisek jako zdařilejší,<sup>9</sup> pozornost bude v podrobnostech dále věnována pouze návrhu vládnímu. Není totiž důvod se (bohužel) domnívat, že by opoziční počín získal politickou podporu.

Stávající politická, a zejména pandemická situace, menšinová vláda a blížící se podzimní volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky jsou skutečnosti, které ovšem mohou být příčinou neúspěchu i vládního návrhu. Není tak vyloučeno, že i ten se zapíše do historických análů jako další neúspěšný pokus o právní úpravu whistleblowingu, již sedmý v pořadí. Česká republika v takovém případě transpoziční lhůtu nestihne.<sup>10</sup>

*Pro komplexnější představu stručně k dřívějším pokusům o přijetí české právní úpravy chráněného oznamování.*

### Vládní návrh (2012)

<sup>7</sup> Blíže viz Návrh zákona o ochraně oznamovatelů [č. 955/0]. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2020 [cit. 2021-02-28]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?0=8&CT=955&CT1=0>.

<sup>8</sup> Blíže viz Vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů [č. 1150/0]. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2021 [cit. 2021-02-28]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?0=8&CT=1150&CT1=0>; a Vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů [č. 1151/0]. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2021 [cit. 2021-02-28]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?0=8&CT=1151&CT1=0>.

<sup>9</sup> V návrhu se jasněji odráží dosavadní judikatura Evropského soudu pro lidská práva o ochraně oznamovatelů, která v souladu s principy liberálně demokratického právního státu omezuje okruh jednání, která mohou být předmětem oznámení, a tak dále.

<sup>10</sup> To by nebyla žádná novinka. Kupříkladu adaptační legislativa (*Zákon č. 110/2019 Sb. o zpracování osobních údajů a Zákon č. 111/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů*) k obecnému nařízení o ochraně osobních údajů, které nabylo platnosti dne 25. května 2018, byla přijata až 24. dubna 2019. Téměř rok tudíž nebylo možné obecné nařízení odpovídajícím způsobem uplatňovat a jeho přestupování kontrolovat a postihovat.

V listopadu roku 2012 schválila vláda České republiky první návrh právní úpravy ochrany oznamovatelů. Cílem bylo naplnit vládní programové prohlášení, ve kterém se hlásila k boji proti korupci.

Navrhovaná právní úprava byla kusá. Řešila pouze oznamování orgánům činným v trestním řízení, neřešila důsledně ochranu oznamovatele ani oznamovaného, neobsahovala úpravu vnitřního oznamování, chránila oznamovatele velmi „jednoduše“ tak, že jeho ochranu včlenila do již existujícího právního předpisu – antidiskriminačního zákona.

Návrh zákona byl podroben nemalé kritice ze strany odborné veřejnosti.

V roce 2013 došlo k pádu vlády a návrhu již dále nebyla věnována pozornost.

#### *Senátorský návrh (2013)*

V pořadí druhý legislativní pokus byl iniciován skupinou senátorů. Zaujal, krom jiného, tím, že v čele předkladatelů stál Libor Michálek, který byl před získáním senátorského mandátu sám mediálně známým whistleblowerem.

Senátory předložený návrh zvolil cestu samostatného zákona. Ten se však měl vztahovat pouze na některé zaměstnance (zejména ve veřejném sektoru) a pouze na některé (velmi specificky vymezené – například výší hrozící škody a podobně) skutky. Návrh byl nedostatečně legislativně propracovaný. Senát jej proto vrátil navrhovatelům k dopracování. K dalšímu projednávání pak již nikdy nedošlo.

#### *Poslanecký návrh (2016)*

V roce 2016 byl předložen Andrejem Babišem, nynějším ministerským předsedou, tehdejšími ministrem financí a poslancem, návrh zákona o ochraně oznamovatelů. Jednalo se o pokus o komplexní zákonnou úpravu, významně inspirovanou tehdy účinným slovenským zákonem o ochraně oznamovatelů.

Dle návrhu měl mít široký okruh osob právo podávat oznámení týkající se taxativně vymezených trestných činů a přestupků. Návrh předpokládal předběžný souhlas Úřadu práce České republiky s právními jednáními (v rámci zaměstnaneckých vztahů) vůči osobě, která by měla statut chráněného oznamovatele.

Návrh zákona neprošel v zákonodárném sboru ani do prvního čtení. Jeho projednávání skončilo spolu s koncem funkčního období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Důvodů pro tento osud bylo několik. Pomineme-li věcné výhrady, primárně šlo o skutečnost, že návrh byl předložen Andrejem Babišem jako poslanecký návrh, bez vládní, a tedy politické podpory. Fakticky se jednalo o prostředek politického boje, neboť záměr předložit zákon byl oznámen fakticky ve shodnou dobu jako návrh ve smyslu následujícího bodu.

#### *Vládní návrh č. 2 (2017)*

Vládní návrh zákona z roku 2017, představený v základu již v roce 2016, jako by symbolicky uzavíral kruh dosud marných pokusů o právní úpravu ochrany oznamovatelů v České republice. Snahou nalézt jednoduché řešení složitého problému se velmi blížil k prvnímu vládnímu návrhu. Tentokrát se však vláda nesnažila postupovat cestou rozšíření výčtu diskriminačních důvodů.

Čtvrtý pokus se snažil zajistit ochranu oznamovatelů přidáním jediného odstavce do § 133a zákona č. 99/1963 Sb. Občanský soudní řád, který by i na whistleblowery rozšířil již existující úpravu „obráceného“ důkazního břemene v rámci občanského soudního řízení. Nově by tedy mělo například i v případě pracovněprávních sporů whistleblowerů, kteří by u soudu uvedli, že důvodem jejich „postihu“ ze strany zaměstnavatele byla jejich whistleblowerská aktivita, dojít ke sdílení (přenosu) důkazního břemene. Šlo tedy opět o velmi zjednodušující návrh.

Podobně jako u návrhu poslance Andreje Babiše, i v tomto případě se fakticky jednalo jen o politické gesto, neboť návrh byl předložen do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky bezprostředně před skončením jejího funkčního období. Neměl tedy naději v legislativním procesu postoupit do další fáze projednávání.

V tuto chvíli lze za jedinou dílčí přímou právní úpravu ochrany oznamovatelů v České republice považovat (s přivřením obou očí) nařízení vlády č. 145/2015 Sb. o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu, vydané k provedení zákona č. 234/2014 Sb. o státní službě. Uvedené nařízení se však uplatní jen na státní zaměstnance a obsahuje pouze organizační postup pro prošetřování oznámení. Nezná žádná opatření k ochraně oznamovatelů. Jeho ústavněprávní konformita je navíc problematická, neboť

vyjma ustanovení zákona o státní službě, které říká, že nařízení vlády má být přijato, zákon o státní službě fakticky nic bližšího o jeho obsahu nestanoví; zákonné zmocnění k vydání prováděcího předpisu daného obsahu tedy není dostatečné.

*Nabízí se otázka, co je příčinou opakovaného neúspěchu při formulaci zákonné právní úpravy ochrany oznamovatelů v České republice?*

Vynecháme-li politickou rovinu, stojí za dosavadními neúspěchy zřejmě i nezbytná průřezovost budoucí právní úpravy ochrany oznamovatelů, společně s komplexností úprav jednotlivých oblastí, na které by měla dopadat (pracovněprávní vztahy, služební vztahy, a tak dále), s jejich odlišným charakterem (služební vztahy mají veřejnoprávní povahu, kdežto pracovněprávní a dodavatelské vztahy soukromoprávní povahu) a faktem, že převážná většina z nich má vlastní instituty a kogentní pravidla, která mají zabránit neoprávněným zásahům do práv osob ve slabším postavení.

Pracovní poměr lze kupříkladu ze strany zaměstnavatele jednostranně skončit výpovědí nebo okamžitým zrušením jen při naplnění zákonem předepsaného kauzálního důvodu; stejné platí pro převedení na jinou práci. Také pro snížení odměny musí existovat legitimní důvod, a tak dále. S ohledem na systematiku soudního řízení přitom zpravidla i ve sporu zahájeném zaměstnancem důkazní povinnost a břemeno tíží primárně zaměstnavatele. Uvedené platí obdobně i pro služební vztahy.

Spolu s tím je zde právní úprava na ochranu osobních údajů, která poskytuje důslednou ochranu oznamovatelům i oznamovaným.

Opomenout nelze ani antidiskriminační legislativu a s ní spojené možnosti soukromoprávního postihu a veřejnoprávního postihu.

Nepominutelný význam mají i právní úprava trestní odpovědnosti právnických osob a právní úprava přestupkového práva, respektive formulace liberačních důvodů k vyvinění se z odpovědnosti za přestupky a trestné činy. Zjednodušeně řečeno, daná osoba musí prokázat, že učinila vše, co po ní bylo spravedlivě požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. Uvedená konstrukce vede mnohé k vytvoření vnitřních systémů oznamování, k přijetí tzv. *compliance* programů, a tak podobně.

Byť tedy neexistuje žádný zvláštní zákon, z českého právního řádu jako celku lze dovodit relativně široké možnosti pro ochranu oznamova-

telů.<sup>11</sup> Za těchto okolností je pak možné jen obtížně formulovat další pravidla a instituty na ochranu oznamovatelů.

Příčina, proč někteří poukazují na nedostatečnou ochranu oznamovatelů, leží dle všeho jinde. Je jí těžkopádné, příliš pomalé, komplikované a nákladné uplatňování práva, zejména děje-li se tak soudní cestou. To však explicitní zákonná ochrana oznamovatelů vyřeší jen stěží.

## 2 Návrh zákona o ochraně oznamovatelů

Směrnice č. 2019/1937 stanoví jasný rámec pro transpoziční právní úpravu. S reflexí dané skutečnosti budou tudíž zmíněny jen vybrané momenty navržené právní úpravy, v nichž dochází k odchýlení se od základní linie plynoucí ze směrnice č. 2019/1937. Je přitom třeba reflektovat, že navržená úprava může být při své cestě Parlamentem České republiky jakkoli doplněna či změněna.

### 2.1 Vymezení působnosti – oznámení a chráněný oznamovatel

Úhelným kamenem právní úpravy chráněného oznamování je vymezení pojmu chráněného oznámení a spolu s tím i chráněného oznamovatele. V úhrnu oba pojmy *de facto* určují působnost předmětné právní úpravy.

Navržená úprava zpatelně překračuje směrnici č. 2019/1937 určené oblasti, na které má dopadat právní úprava chráněného oznamování.

Oznámením se má rozumět oznámení fyzické osoby obsahující informace o možném:

- ✚ protiprávním jednání majícím znaky trestného činu nebo přestupku obecně, tedy nikoli jen v oblastech ve smyslu článku 2 směrnice č. 2019/1937;
- ✚ protiprávním jednání porušujícím právní předpisy České republiky nebo Evropské unie v oblastech dle § 1 odst. 2 návrhu zákona, který *de facto* opisuje článek 2 směrnice č. 2019/1937,

o jehož spáchání se oznamovatel dozvěděl v souvislosti se svou prací nebo jinou obdobnou činností.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Motivační opatření ve vztahu k oznamovatelům *de facto* vylučují zkušenosti zdejší společnosti z dob nesvobody, ať již komunistické či nacistické, nebo ještě hlouběji již z dob rakousko-uherských.

<sup>12</sup> Pojem „práce nebo jiná obdobná činnost“ vymezuje ustanovení § 2 odst. 3 návrhu zákona o ochraně oznamovatelů a rozumí se jím: zaměstnání, služba, samostatná výdělečná činnost, výkon práv spojených s účastí v právnické osobě, výkon funkce člena orgánu práv-

Chráněným oznámením tak může být pro ilustraci i oznámení poškození jiného zákonem chráněného symbolu než státního symbolu České republiky (§ 3 zákona č. 251/2016 Sb. Zákon o některých přestupcích), pálení listí nebo trávy mimo den určený obecní vyhláškou (§ 4 zákona č. 251/2016 Sb. Zákon o některých přestupcích), většího záboru obecního pozemku restaurační zahrádkou než bylo dohodnuto, složení uhlí na obecním prostranství před domem bez povolení (§ 5 zákona č. 251/2016 Sb. Zákon o některých přestupcích), neplacení alimentů (§ 196 zákona č. 40/2009 Sb. Trestní zákoník), neposkytnutí odpovídajících materiálních či časových podmínek pověřenci pro ochranu osobních údajů (§ 62 zákona č. 110/2019 Sb. Zákon o zpracování osobních údajů) nebo nedodržení písemné formy při uzavírání pracovní smlouvy (§ 25 zákona č. 251/2005 Sb. Zákon o inspekci práce). Podobně by bylo možné pokračovat dlouho.

Šíře vymezení chráněného oznamování tak vede, přirozeně, k úvahám o proporcionalitě a nezbytnosti, k úvahám o ideách liberálně demokratického právního státu v čele s osobní svobodou, k úvahám o angažované občanské společnosti jako předpokladu fungujícího demokratického právního státu, motivem jejíž činnosti je vlastní zájem o obecné blaho a veřejný zájem nežívený zvláštními podněty ze strany veřejné moci, cíleně směřující pozornost určitým směrem. V uvedeném kontextu se lze ptát, v jakém stavu se nacházejí společnost, stát, ale i euroatlantická civilizace jako taková, pokud vedle povinné oznamovací povinnosti podezření na trestnou činnost, jak plyne ze skutkové podstaty neoznámení trestného činu (§ 368 zákona č. 40/2009 Sb. Trestní zákoník), a obecné prevenční povinnosti k odvrácení škod, což jsou všeobecně dostačující mechanismy v rámci zdravého a funkčního demokratického právního státu, je (některými) považováno za nezbytné vytvářet zvláštní právní figury upravující oznamování všech trestných činů a přestupků, a nejen jich, ale i dalších případů porušení právních předpisů, ve vztahu ke kterým není formulována skutková podstata trestného činu a ani přestupku.

Skutkové podstaty trestných činů a přestupků označují typová jednání, která jsou způsobilá ohrozit nebo poškodit (v citelné míře) společensky uznaný (dostatečně závažný) zájem nebo hodnotu. Jde o jednání

---

nické osoby, který je do funkce volen, jmenován či jinak povolán, správa svěřenského fondu, dobrovolnická činnost, odborná praxe, stáž nebo výkon práv a povinností vyplývajících ze smlouvy, jejímž předmětem je poskytování dodávek, služeb, stavebních prací nebo jiného obdobného plnění, stejně tak jako ucházení se o práci nebo jinou obdobnou činnost.



ze společenského hlediska škodlivá. Opačně řečeno, jedná se *de facto* o nezbytné zákazy určené k ochraně předmětných hodnot, která omezují, současně však také fakticky vytvářejí výchozí moment liberálně demokratického právního státu, jímž je svoboda. Z předpokladu svobody a z autonomie vůle jako primárního principu vychází konstrukce, dle níž jen některá deliktivní jednání musí být povinně oznámena veřejné moci (ustanovení § 368 zákona č. 40/2009 Sb. Trestní zákoník). Jakou úlohu má v tomto konstruktu hrát institut předpokládající oznamování jednání, která trestná nejsou? Má snad být cílem výchova společnosti k řádnému a mravnému chování? Právo sice má do jisté míry výchovnou funkci, pro její uplatnění však musí být dostatečně dobrý a závažný důvod – důsledně se má výchovná funkce uplatnit primárně vůči nežádoucím sociálně patologickým jevům (podvod, krádež, pohlavní zneužití, a tak dále).

Vztaženo na rovinu pracovněprávních vztahů, vnější chráněné oznámení protiprávního jednání, které nemá znaky trestného činu a ani přestupku, nezasahuje tedy v dostatečné míře veřejný zájem a mělo by mít zanedbatelnou společenskou škodlivost (jde o protisociálně nevyznamné jednání), nemůže kvůli nedostatku obecného zájmu z hlediska principu proporcionality, respektive loajality plynoucí ze zásady *pacta sunt servanda*, obstat.<sup>13</sup> Stejně platí pro přestupky a trestné činy nesouvisící s prací, které nepodléhají oznamovací povinnosti.

Vedle dostatečně silného veřejného zájmu judikatura Evropského soudu pro lidská práva,<sup>14</sup> jak je obecně známo, dovozuje (a je to obecně přijímáno) ještě několik dalších základních podmínek pro chráněné (zejména externí) oznamování, které by měly být reflektovány a zachovávány i při aplikaci navržené právní úpravy ochrany oznamovatelů. Návrh však pro chráněné oznámení předpokládá pouze „*důvodné přesvědčení o pravdivosti informace*“. Další judikaturou dovozená kritéria (podmínky) nezmiňuje. Na skutečnost, že by vnější oznamování mělo mít subsidiární povahu, nepoukazuje v textu zákona nic. A fakt, že je třeba vycházet z judikaturou dovozených podmínek, předkladatel zmiňuje pouze v důvodové zprávě.

---

<sup>13</sup> Blíže srovnej například *Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. III. ÚS 298/12*.

<sup>14</sup> Blíže viz například *Case of Guja v. Moldova* [2008-02-12]. Judgement of the European Court of Human Rights, 2008, Application No. 14277/04; *Case of Heinisch v. Germany* [2011-07-21]. Judgement of the European Court of Human Rights, 2011, Application No. 28274/08 a další.

Zásada *ignorantia legis non excusat* je jedním z teoretických konstruktů stojících v základu konceptu demokratického právního státu. Nikdy nebyla míněna tak, že adresát bude mít v každou chvíli komplexní a úplnou znalost právního řádu, respektive svých práv a povinností plynoucích z právního řádu. Jmenovaný princip je jedním z projevů právní jistoty. Jeho faktickou povahu lze vyjádřit zhruba tak, že každý má mít možnost svá práva a povinnosti zjistit; v základu přitom, má-li být v odpovídající míře naplněna právní jistota, musí být jádro pravidel na daný případ dopadajících pro adresáta intuitivní; adresát je musí být schopen využít.

Konstrukce, která plyne ze slov předkladatele, tedy „*co jest vepsáno do zákona, si adresát musí číst společně s důvodovou zprávou a souborem judikatury Evropského soudu pro lidská práva*“, se však zdá být naznačenému konstruktu nepřiměřeně vzdálená; reálnou možnost pravidla poznat bude mít stěžlí odborník v oboru.

Statut chráněného oznamovatele a ochrana před odvetnými opatřeními pro další osoby spojené s oznamovatelem (§ 4 návrhu zákona o ochraně oznamovatelů) vznikají ze zákona. Nejsou podmíněny žádným formálním rozhodnutím. I v této souvislosti je pouze implicitní předpoklad splnění nevyřčených podmínek problematický v kontextu právní jistoty.

Vědomě nepravdivé oznámení by mělo být přestupkem (§ 24 návrhu zákona o ochraně oznamovatelů) s možnou sankcí až do výše 50 000 Kč.

## 2.2 Odvetná opatření

Odvetným opatřením se ve smyslu (§ 2 odst. 5) návrhu zákona o ochraně oznamovatelů míní jednání (nebo opomenutí) v souvislosti s prací nebo jinou obdobnou činností oznamovatele, které bylo vyvoláno oznámením a které oznamovateli nebo osobě spojené s oznamovatelem (§ 4 návrhu zákona o ochraně oznamovatelů) může způsobit újmu (hmotnou či nehmotnou). Spolu s tím návrh vypočítává demonstrativní výčet odvetných opatření, kterými se míní například rozvázání pracovního poměru, odvolání z vedoucího místa, diskriminace, ostrakizace, změna rozvržení pracovní doby, neumožnění odborného rozvoje, a tak dále. Osobě postižené odvetným opatřením, vedle standardních nároků závisících na povaze odvetného opatření (nerovné odměňování, skončení pracovního poměru, a tak dále), návrh zákona o ochraně oznamovatelů (§ 5) přiznává právo na přiměřené zadostiučnění za způsobenou nemajetkovou újmu.

Z důvodové zprávy k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů v souvislosti s pojmem odvetného opatření plyne, což je zásadní z hlediska aplikační praxe, že o odvetné opatření ve smyslu návrhu zákona o ochraně oznamovatelů se bude jednat pouze tehdy, bude-li odvěta jediným důvodem postupu vůči oznamovateli. Odvetným opatřením tedy bude opatření *vyvolané výlučně oznámením*, nikoli však opatření *vyvolané také oznámením*.<sup>15</sup> Uvedeno na příkladu:

U zaměstnavatele dojde k organizační změně, která je důvodem pro skončení pracovního poměru výpovědí (§ 52 písm. c) zákona č. 262/2006 Sb. Zákoník práce). V důsledku organizační změny bude 5 z 10 zaměstnanců na shodné pracovní pozici nadbytečnými. Zákon výběr nadbytečných zaměstnanců nijak neupravuje, záleží na zaměstnavateli. Oznamovatel, byť třeba bude mít lepší pracovní výsledky než jiní zaměstnanci, bude vybrán jako jeden z 5 nadbytečných zaměstnanců. V takovém případě o odvetné opatření ve smyslu návrhu zákona o ochraně oznamovatelů nepůjde, neboť důvodem skončení pracovního poměru bude vedle toho, že jde o oznamovatele, primárně zrušení pracovní pozice a nadbytečnost zaměstnance.

Návrh zákona o ochraně oznamovatelů formuluje v ustanovení § 26 řadu skutkových podstat přestupků. Krom jiného se má dle ustanovení § 26 odst. 1 písm. a) návrhu zákona o ochraně oznamovatelů přestupku dopustit ten, kdo nezabrání, aby oznamovatel byl vystaven odvetnému opatření. V uvedené souvislosti je namísto otázka, jaký význam bude mít rozhodnutí o přestupku podle odkazovaného ustanovení pro civilní spor týkající se potenciální situace označené za odvetné opatření. Dle ustanovení § 135 Občanského soudního řádu totiž platí, že je soud vázán rozhodnutím o přestupku a trestném činu. Jinak řečeno, bude rozhodnutí o přestupku fakticky předjímat například rozhodnutí o platnosti právního jednání či o povinnosti k náhradě škody?

### **2.3 Systém oznamování a příslušná osoba**

Podobně jako v jiných oblastech, i ve vztahu k povinnosti zavést vnitřní oznamovací systém je návrh zákona o ochraně oznamovatelů přísnější oproti směrnici č. 2019/1937. Ustanovení § 8 návrhu zákona o ochraně oznamovatelů v reakci na obsah směrnice č. 2019/1937 vypočítává řadu

---

<sup>15</sup> Podobně jako v případě judikaturou dovozených předpokladů chráněného oznamování by z hlediska právní jistoty bylo jistě vhodnější, pokud by bylo výslovně uvedeno, že oznámení musí být jedinou příčinou odvetného opatření.

osob, které musí vnitřní oznamovací systém zavést. Z hlediska zejména soukromé sféry je zásadní hlavně § 8 odst. 1 písm. b) návrhu zákona o ochraně oznamovatelů, který oproti směrnici č. 2019/1937 podmiňuje povinnost zavést vnitřní systém oznamování zaměstnáváním alespoň 25 zaměstnanců<sup>16</sup> v průměru za poslední kalendářní čtvrtletí.

Subjekt povinný k zavedení vnitřního oznamovacího systému je současně povinný k ustanovení příslušné osoby, která bude prošetřovat vnitřní oznámení a plnit další zákonem předvídané úkoly, včetně podávání návrhů opatření k nápravě nebo předejití protiprávního stavu. U příslušné osoby se předpokládá zletilost (18 let), plná svéprávnost a bezúhonnost ve smyslu návrhu zákona o ochraně oznamovatelů. Výslovně sice nejsou stanoveny kvalifikační předpoklady pro výkon funkce, z úkolů příslušné osoby a z obsahu důvodové zprávy se, nicméně, podává, že by příslušná osoba měla mít odpovídající právní povědomí, nezbytné analytické a organizační schopnosti, a tak dále.

V kontextu uvedeného se opět nabízí otázka, zda navržená úprava může obstát z hlediska principu proporcionality. Při vážení je třeba vzít v potaz na jedné straně zejména náklady na zavedení vnitřního systému oznamování i ustanovení příslušné osoby a na straně druhé zejména předpokládaný přínos a míru ochrany veřejného zájmu a oprávněných zájmů potenciálně dotčených osob.

Je přitom zjevné, že v nikoli zanedbatelném počtu případů nemůže pro nedostatek veřejného zájmu povinnost ustanovit vnitřní oznamovací systém a příslušnou osobu obstát. Uvažovat lze typicky o sezónních pracích, kdy společnost půjčující lodičky či vodní šlapadla vedle svých 5 kmenových zaměstnanců v pracovním poměru zaměstná na dobu od května do října 20 brigádníků na dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr. Shodně na tom může být i provozovatel venkovního koupaliště nebo lyžařského vleku v malém horském středisku. Takto bychom mohli pokračovat dlouho. V uvedených případech se zjevně jedná v podstatě o bezúčelnou administrativní zátěž a o nedůvodný zásah do majetkové sféry povinné osoby.

I s ohledem na skutečnost, že u zaměstnavatelů do 250 zaměstnanců bude možné vnitřní systémy oznamování sdílet, se lze důvodně domnívat, že konečný výsledek předemtné právní úpravy bude, nežli chybně

---

<sup>16</sup> Bez rozlišení rozsahu pracovního úvazku či formy základního pracovněprávního vztahu, tedy toho, zda se jedná o pracovní poměr nebo o zaměstnance činné na základě dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr.

očekávaná větší ochrana oznamovatelů, podnikatelská příležitost pro poskytovatele služeb vnitřních oznamovacích systémů a příslušných osob. Je totiž evidentní, že zejména drobný podnikatel, bude-li chtít řádně plnit své povinnosti na tomto úseku a vyhnout se odpovědnosti za přestupek ve smyslu, že nesplnil povinnosti související s ustanovením příslušné osoby, jen obtížně nalezne někoho ve svém středu, kdo by takovou funkci mohl plnit. Bude ji tedy muset poptat jinde, což bude v konečném důsledku zřejmě i levnější; i tak však půjde o zbytečné výdaje.

Druhou variantou je (otázka, zda lepší či horší) ustanovení neodborně způsobilého zaměstnance za příslušnou osobu a splnění předmětné povinnosti pouze *pro forma*.

Krátce řečeno, nelze se zbavit dojmu, že dochází k vytvoření dalšího „pověřence pro ochranu osobních údajů“. Rozdílem bude snad jen to, že neplnění povinností ze strany příslušné osoby bude moci být kvalifikováno jako přestupek s možnou sankcí až do výše 100 000 Kč; právní úprava na ochranu osobních údajů přestupek ve vztahu k pověřenci nezná.

#### 2.4 Motivační opatření

Stávající návrh zákona o ochraně oznamovatelů se vyhýbá zavedení motivačních opatření podporujících oznamování, stejně jako tomu bylo u většiny dřívějších návrhů předmětné zákonné úpravy. Do značné míry lze uvedené tendenci rozumět jako odrazu zkušeností z dob nesvobody.<sup>17</sup> Na druhou stranu, pokud má vzniknout skutečně funkční právní úprava ochrany oznamovatelů, nezdá se rozumné motivační opatření a charakterově obdobná opatření zcela zavrhnout. Důvodem je, že pouze (nejméně z hlediska faktické roviny pracovněprávních vztahů) zákaz odvetného opatření, pokud zde bude skutečná vůle se mstít, příliš neřeší.

Bude-li odvetným opatřením převedení na jinou práci, snížení mzdy či skončení pracovního poměru, a tak dále, obrana bude vyžadovat vyvolání soudního sporu, případně ohlášení příslušnému orgánu veřejné moci (viz níže), který bude příslušný k řešení veřejnoprávních aspektů věci. Žádné rozhodnutí orgánu veřejné moci, ať již bude pro oznamovatele jakkoli pozitivní, však nedokáže zajistit, aby atmosféra na pracovišti a mezilidské vztahy byly v realitě takové, aby oznamovatel chtěl v za-

<sup>17</sup> K tomuto srovnej MORÁVEK, J. O whistleblowingu, jeho legitimitě a problémech mezinárodních přenosů osobních údajů. In: J. PICHRT, ed. *Whistleblowing*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 187-202. ISBN 978-80-7478-393-7.

městnání dále setrvat, respektive aby zde mohl dále setrvat bez duševních útrap či jiné újmy. V uvedeném kontextu se zdá vhodné nabídnout oznamovateli možnost, pokud by vůči němu mělo být negativně postupováno (je to vysoce pravděpodobné, nebo se tak již děje), opustit zaměstnání s přiměřeným odchodným.<sup>18, 19</sup>

Dalším, o poznání složitějším institutem, který by mohl působit motivačně, by bylo zavedení soukromé žaloby ve veřejném zájmu, kdy by žalobci svědčilo právo na podíl na ochráněných veřejných prostředcích.<sup>20</sup>

Bez nástrojů obdobného charakteru lze o efektivnosti předmětné právní úpravy důvodně pochybovat.

### **2.5 Další změny a kontrola plnění povinností**

Spolu s návrhem zákona o ochraně oznamovatelů byl do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky předložen ještě doprovodný změnový zákon. Jeho prostřednictvím má dojít k souvisejícím změnám zejména ve služebních předpisech. Současně se navrhuje taktéž změnit Občanský soudní řád, jímž se řídí civilní soudní řízení.

Konkrétně se navrhuje po vzoru druhého vládního návrhu z roku 2017 doplnit ustanovení § 133a a rozšířit již existující úpravu „obráceného“ důkazního břemene v rámci občanského soudního řízení. Vedle toho se navrhuje doplnění právní úpravy předběžných opatření tak, aby oznamovatel mohl žádat o zatímní úpravu svých poměrů. Z dosavadních zkušeností s aplikací jednoho i druhého institutu v jiných případech lze soudit, že význam těchto změn bude spíše omezený.

Míru efektivnosti předmětné právní úpravy a její prosazení v praxi do značné míry určují její kontrola a vynucování veřejnou mocí.

---

<sup>18</sup> K tomuto dále viz MORÁVEK, J. O whistleblowingu, jeho legitimitě a problémech mezinárodních přenosů osobních údajů. In: J. PICHRT, ed. *Whistleblowing*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 187-202. ISBN 978-80-7478-393-7.

<sup>19</sup> Řádově komplikovanější se zdá být volba opatření obdobného charakteru pro jiné než pracovněprávní vztahy a další vztahy účasti na práci, jmenovitě například pro vztahy mezi podnikateli nebo podílníky právnických osob.

<sup>20</sup> K uvedenému institutu a jeho vývoji blíže viz například KRISTKOVÁ, A. Postavení veřejné žaloby v zemích kontinentální Evropy a v zemích common law. In: P. ZARIVNÍJ, ed. *Veřejná žaloba a její perspektivy*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Právnická fakulta, 2015, s. 6-29. Acta Universitatis Brunensis: Iuridica, no. 538. ISBN 978-80-210-8075-1; či dále také viz GRÍVNA, T. *Soukromá žaloba v trestním řízení*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2005. 121 s. ISBN 80-246-1107-4.

Původně návrh zákona o ochraně oznamovatelů předpokládal zřízení Agentury ochrany oznamovatelů při Ministerstvu spravedlnosti České republiky. Vedle toho bylo uvažováno o svěřeni kompetencí v této oblasti Veřejnému ochránci práv a ve značné míře i inspekci práce.

Výsledný stav je přitom takový, že agenda bude svěřena Ministerstvu spravedlnosti České republiky, kde k jejímu řešení má být podle důvodové zprávy k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů vyčleněno 10 státních zaměstnanců. Sami však jednotlivé případy vyšetřovat nemají, v těchto otázkách mají spolupracovat s orgány inspekce práce, kterým je (postupně upravovaným návrhem zákona o ochraně oznamovatelů) stále více posouvána role jakéhosi „vyšetřovatele“, jakkoliv jejich dosavadní kontrolní činnost byla zaměřena převážně na kontrolu v rámci pracovněprávních vztahů a právních vztahů na úseku zaměstnanosti. Rozpaky budí také fakt, že inspekce práce organizačně spadá pod jiné ministerstvo – Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky a zkušenost s podobným křížením kompetencí z minulosti vede spíše k určité ostražitosti.

### **Závěrečné poznámky**

V obecné rovině lze cíl v podobě ochrany veřejného zájmu prostřednictvím ochrany oznamovatelů hodnotit pozitivně. V kontextu shora uvedených důvodů lze mít, nicméně, za to, že v České republice budou konečným důsledkem transpoziční legislativy spíše plošné navýšení administrativní zátěže a finanční zatížení povinných osob. Pozitivní efekt ve vztahu k ochraně oznamovatelů i ve vztahu k naplnění primárních cílů evropské legislativy bude spíše omezený. Důvodů je řada, od historických daností až po strukturu a stavbu právního řádu České republiky. Rozdílnost v těchto aspektech je ostatně jedním z důvodů, proč byla zvolena na evropské úrovni směrnice, a nikoli nařízení.

Lepší výsledek působení transpoziční legislativy by bylo možné očekávat při reflexi zdejších specifíků, respektive při splnění dvou podmínek, které z nich plynou. V první řadě jde o pominutí zpřísnění oproti základu plynoucímu ze směrnice zejména v oblasti vymezení pojmu chráněné oznámení a obsahu povinnosti k zavedení vnitřního systému oznamování. Vedle toho jde o zavedení motivačních opatření zmíněných v bodě 2.4. Uvedená opatření, která by snížila zátěž právní úpravy a přenesla větší odpovědnost na oznamovatele, by, mimo jiné, lépe korelovala s očekávanou slabostí veřejnosprávního dohledu v dané oblasti, jak prozatím plyne z návrhu zákona o ochraně oznamovatelů.

Jelikož cesta Parlamentem České republiky teprve započala, lze v ob-  
sahový posun naznačeným směrem doufat. Zkušenost však říká, že je  
bláhové si dělat přehnané naděje, že by zákonodárci mohli podstatně při-  
spět ke zlepšení předmětné legislativy.

### Seznam bibliografických odkazů

*Case of Guja v. Moldova* [2008-02-12]. Judgement of the European Court  
of Human Rights, 2008, Application No. 14277/04.

*Case of Heinisch v. Germany* [2011-07-21]. Judgement of the European  
Court of Human Rights, 2011, Application No. 28274/08.

GRĚIVNA, T. *Soukromá žaloba v trestním řízení*. 1. vyd. Praha: Karolinum,  
2005. 121 s. ISBN 80-246-1107-4.

KRISTKOVÁ, A. Postavení veřejné žaloby v zemích kontinentální Evropy  
a v zemích common law. In: P. ZARIVNÍJ, ed. *Veřejná žaloba a její per-  
spektivy*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Právnická fa-  
kulta, 2015, s. 6-29. Acta Universitatis Brunensis: Iuridica, no. 538.  
ISBN 978-80-210-8075-1.

MORÁVEK, J. O whistleblowingu, jeho legitimitě a problémech meziná-  
rodních přenosů osobních údajů. In: J. PICHRT, ed. *Whistleblowing*.  
1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 187-202. ISBN 978-80-7478-  
393-7.

*Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. III. ÚS  
298/12.*

*Nářízení vlády č. 145/2015 Sb. o opatřeních souvisejících s oznamováním  
podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu.*

Návrh zákona o ochraně oznamovatelů [č. 955/0]. In: *Poslanecká sně-  
movna Parlamentu České republiky* [online]. 2020 [cit. 2021-02-28].  
Dostupné z: [https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=955  
&CT1=0](https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=955&CT1=0).

*Návrh zákona o ochraně oznamovatelů.*

PICHRT, J. a J. MORÁVEK. Whistleblowing. *Právo pro podnikání a zaměst-  
nání*. 2009, roč. 18, č. 7-8, s. 19-25. ISSN 1801-6014.

PICHRT, J. ed. *Whistleblowing*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2013. 260 s.  
ISBN 978-80-7478-393-7.

*Sarbanes-Oxley Act* [2002-07-30].



*Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie. Ú.v. EU L 305, 2019-11-26, s. 17-56.*

Vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů [č. 1150/0]. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2021 [cit. 2021-02-28]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1150&CT1=0>.

Vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů [č. 1151/0]. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2021 [cit. 2021-02-28]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1151&CT1=0>.

*Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice*. 1. vyd. Praha: Transparency International, 2009. 71 s. ISBN 978-80-87123-11-9.

*Zákon č. 40/2009 Sb. Trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.*

*Zákon č. 99/1963 Sb. Občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.*

*Zákon č. 101/2000 Sb. o ochraně osobních údajů.*

*Zákon č. 110/2019 Sb. o zpracování osobních údajů.*

*Zákon č. 111/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů.*

*Zákon č. 234/2014 Sb. o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.*


*Zákon č. 251/2005 Sb. o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů.*

*Zákon č. 251/2016 Sb. o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.*

*Zákon č. 262/2006 Sb. Zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.*


Doc. JUDr. Jakub Morávek, Ph.D.

Právnická fakulta  
Univerzita Karlova v Praze  
Náměstí Curieových 901/7  
116 40 Praha 1  
Česká republika  
[moravek@prf.cuni.cz](mailto:moravek@prf.cuni.cz)

 <https://orcid.org/0000-0003-4261-0432>

Prof. JUDr. Jan Pichrt, Ph.D.

Právnická fakulta  
Univerzita Karlova v Praze  
Náměstí Curieových 901/7  
116 40 Praha 1  
Česká republika  
pichrt@prf.cuni.cz

 <https://orcid.org/0000-0002-1425-439X>